

**IMPLEMENTASI FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP  
PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH DAN  
PERATURAN BUPATI DI KABUPATEN  
KUTAI KARTANEGARA**

**JURNAL**  
**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan**  
**Mencapai Derajat Sarjana S-2**



**Oleh:**  
**PRAPTOMO**  
**NIM: 126010103111043**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**  
**MALANG**  
**2016**

# IMPLEMENTASI FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN BUPATI DI KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA

**Praptomo**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya  
Jl. MT. Haryono 169 Malang 65145, Telp (0341) 553898 fax (0341) 566505.  
Email : praptomo@petronesia.co.id

## ***Abstract***

---

*Functions, duties, authority of parliaments lesser role optimally carry out the function of control in the implementation of local regulations. So that the supervisory function is executed DPRD is not / are not perceived by the public which leads to the assumption that the Council less effective supervision and not in accordance with the expectations of society. Then constraints in terms of the number of supervisory functions Member of Kutai regency not understand the function of supervising the implementation of the Regional Rules and Regulations Regent. Weak oversight by parliament, indicated on the number of public complaints about irregularities implementation of the development. The purpose of this paper to examine and determine the function of Parliament oversight, to determine the answers and solutions to the problems in the practice of supervision of Parliament, and to provide solutions to the oversight function of Parliament in the implementation of the Regional Regulation and decree in Regency. This writing method of writing using juridical empirical sociological juridical approach, where the authors in formulating problems and objectives should be guided by the classification of judicial conduct and behavior nonjudisial, so the focus of empirical legal research more focused.*

**Key words:** *Implementation of Regional Regulation , Regulation regent of Kutai Kartanegara , Impementasi oversight function of Parliament*

## **Abstrak**

---

Fungsi, tugas, wewenang DPRD kurang berperan secara optimal mengemban fungsi kontrol terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Sehingga fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD belum/tidak dirasakan oleh masyarakat yang menimbulkan anggapan bahwa pengawasan DPRD kurang efektif dan tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Kemudian kendala dalam hal fungsi pengawasan banyaknya Anggota DPRD kabupaten Kutai Kartanegara belum memahami fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati. Lemahnya pengawasan oleh DPRD, diindikasikan dari banyaknya pengaduan masyarakat tentang ketidakberesan pelaksanaan pembangunan. Tujuan penulisan ini untuk mengkaji dan mengetahui fungsi pengawasan DPRD, untuk menentukan jawaban dan pemecahan masalah terhadap kendala dalam praktik pengawasan DPRD, dan untuk memberikan solusi terhadap fungsi pengawasan DPRD dalam

pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati di Kabupaten Kutai Kartanegara. Penulisan ini menggunakan metode penulisan yuridis empiris yang menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, dimana penulis dalam merumuskan masalah dan tujuan perlu berpedoman pada klasifikasi perilaku yudisial dan perilaku nonyudisial, sehingga fokus penelitian hukum empiris lebih terarah.

**Kata kunci:** Pelaksanaan Peraturan Daerah, Peraturan bupati kutai kartanegara, Impementasi fungsi pengawasan DPRD

## **Latar Belakang**

Sistem yang menjadi perhatian dalam ketatanegaraan Indonesia pasca dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kurun waktu Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002, diantaranya adalah menyangkut tentang sistem perwakilan pada esensinya bicara tentang struktur organisasi yang ada di Badan Perwakilan Rakyat. Selama ini ada persepsi yang menyatakan bahwa persoalan sistem perwakilan yang diterapkan selalu dikaitkan dengan bentuk Negara yang dianut. Negara yang bentuk negaranya kesatuan maka *automaticly* sistem perwakilannya adalah *unicameral*, sedangkan Negara yang sistem perwakilannya *bicameral*, maka bentuk Negaranya federasi.

Sistem perwakilan di Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki badan perwakilan yang terdiri dari, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (merupakan representasi kepentingan politik) dan Dewan Perwakilan Daerah (representasi kepentingan daerah), masing-masing lembaga Negara tersebut dalam pengisian keanggotaanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, selain itu ada juga Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mempunyai lingkungan jabatan dan wewenang sendiri, keanggotaanya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Jadi di Indonesia di dalam badan perwakilan rakyatnya terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Hal yang terpenting menjadi perhatian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di antaranya adalah tentang sistem perwakilan Republik Indonesia yang tidak jelas, hal itu dikarenakan terinsitusikannya Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, sehingga perlu kiranya kedepan sistem perwakilan di

Indonesia diperjelas supaya eksistensinya mampu menjawab persoalan-persoalan yang dibutuhkan oleh rakyat melalui fungsi yang dimiliki oleh badan perwakilan rakyat, yaitu sebagai pembentuk Undang-undang atau fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Oleh karenanya, tidak perlu tabu untuk mengubah *mind set* yang selama ini berlaku bahwa sesungguhnya bentuk Negara yang dianut tidak mempunyai korelasi dengan sistem perwakilan yang diterapkan.

Sistem perwakilan di Indonesia dalam konteks kelembagaan sesungguhnya sudah terdiri dari dua bagian badan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat serta Dewan Perwakilan Daerah, sama seperti di Negara Belanda terdiri dari sebagai berikut *de Erste Kamer* (Perwakilan Daerah) serta *de Tweede Kamer* (perwakilan seluruh rakyat). Dari kedua bagian badan tersebut masing-masing mempunyai otoritas yang seimbang dalam pembentukan aturan undang-undang, sehingga dapat terjadi mekanisme *check and balances* serta menghindari terjadinya monopoli dalam pembuatan undang-undang, untuk itu undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga legislator yang akan lebih baik.<sup>1</sup>

Pilihan Presiden sebagai penyelenggara Pemerintahan dipengaruhi oleh Pemerintahan asli Indonesia, yaitu Desa. Kepala Desa mempunyai kedudukan yang kuat dalam menjalankan pemerintahan, tidak hanya dalam menjalankan pemerintahan, tetapi juga menjalankan kekuasaan peradilan dan membentuk hukum. Hal ini tergambar, misalnya ketika Soepomo (salah seorang arsitek UUD 1945) menghendaki stelsel pemerintahan asli (Desa) diangkat ke dalam kemasan Indonesia merdeka sebagai Republik Desa yang disesuaikan dengan konsep modern untuk menghindari *absolutisme* kekuasaan dengan diilhami doktrin *Trias Politica*.<sup>2</sup> Namun harus diakui bahwa dalam dokumen yang tersedia mengenai penyusunan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, kurang sekali tergambar latar belakang memilih kedudukan, struktur dan rumusan kekuasaan Presiden semacam yang digambarkan di atas. Tetapi meskipun demikian, dapat diasumsikan bahwa pilihan terhadap sistem pemerintahan presidensiil didasarkan ada kehendak untuk menjamin suatu kekuasaan

---

<sup>1</sup> Yuhana Abdi, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan Di Indonesia Dan Masa Depan MPR*, (Bandung: Fokus Media, 2013), hlm. 12.

pemerintahan (eksekutif) yang kuat dan stabil dibandingkan dengan struktur kabinet parlementer seperti model Negara-negara yang menganut sistem parlementer.

Salah satu indikator negara demokrasi adalah adanya penyelenggaraan pemilihan umum yang langsung, bebas, dan rahasia untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat yang akan duduk di Parlemen atau lembaga legislatif. Para anggota Parlemen dipilih untuk memperjuangkan aspirasi rakyat, baik dalam hal pembentukan Undang-undang atau Peraturan Daerah, pengawasan kebijakan dan perilaku eksekutif (pemerintah), maupun penyusunan anggaran bersama dengan eksekutif (pemerintah).

Pengertian perwakilan dalam kaitan dengan uraian di atas, adalah perwakilan politik. Pengertian ini merupakan pengkhususan dari pendapat Arbi Sanit yang mengatakan bahwa: “Perwakilan dalam pengertian bahwa seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap itu atau melakukan tindakan, baik yang diperuntukkan bagi, maupun yang mengatasnamakan pihak lain.”<sup>3</sup>

Artinya, bahwa yang menjadi fokus perhatian masalah perwakilan di sini adalah hal-hal yang ada kaitannya dengan aspirasi politik. Dalam konteks Indonesia, keberadaan lembaga perwakilan rakyat ditingkat pusat sebelum era reformasi masih jauh dari usaha memperjuangkan kepentingan rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tiga fungsi, yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Akan tetapi ketiga fungsi itu tidak berjalan secara optimal. Salah satu yang paling mencolok adalah fungsi membentuk undang-undang selama pemerintahan Soeharto undang-undang yang diterbitkan berasal dari usulan Presiden saja sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya berfungsi membahas rancangan Undang-undang yang diajukan oleh Presiden. Selain karena faktor tersebut, kondisi ini terjadi karena Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebelum diadakan perubahan tidak memberikan ketentuan secara tegas, bahwa kekuasaan legislatif harus berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>3</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 23.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) menyatakan “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang”. Akan tetapi hak inisiatif mengajukan rancangan undang-undang itu sifatnya hanya tambahan terhadap kewenangan utama yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila dibandingkan dengan kewenangan utama membentuk undang-undang yang dimiliki oleh Presiden. Ketentuan ini memperlihatkan kedudukan yang tidak seimbang antara eksekutif dengan Dewan Perwakilan Rakyat di bidang legislatif.

Ketentuan pada Pasal 18 ayat (1) hasil perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menunjukkan atau menggambarkan Desentralisasi Teritorial Atau ketentuan itu hendak menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia didasarkan pada desentralisasi kekuasaan yang lebih dikenal sebagai desentralisasi teritorial bukan sentralisasi. Jadi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat pembagian kekuasaan untuk mengatur atau mengurus penyelenggaraan pemerintahan Negara antara lain pusat dengan satuan pemerintahan yang lebih rendah (Provinsi, Kabupaten dan Kota). Hal itu dengan jelas tampak dari rumusan Pasal 18 ayat (1) perubahan kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disebutkan ”Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah Provinsi serta Daerah Provinsi itu dibagii atas Kabupaten atau Kota, tetapi oleh Komisi Konstitusi rumusannya berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) itu kemudian dirubah dengan rumusan yang sama sekali tidak dapat dipahami, pertama anak kalimat yang berbunyi “serta didalamnya terdapat satuan pemerintahan sampai yang bentuk terkecil”.

Demikian juga dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) perubahan keduanya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang semula berbunyi “Pemda Provinsi, Daerah Kabupaten, dan juga Kota mengatur serta mengurus sendiri sebagaimana urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas pembantuan”.

Pengertian secara umum, desentralisasi adalah setiap bentuk dan tindakan memancarkan kekuasaan serta wewenang dari suatu organisasi, jabatan, serta

pejabat. Jadi desentralisasi itu adalah proses dari tindakan memancarkannya kekuasaan dan wewenang dari suatu organisasi jabatan dan pejabat. Dalam kaitannya dengan pemerintahan otonomi daerah, desentralisasi hanya memberi cakupan pemencaran kekuasaan dalam bidang otonomi. Sehingga dengan demikian, desentralisasi mengandung makna bahwa suatu wewenang itu untuk mengatur atau mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintahan pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik didalam bentuk satuan teritorial ataupun fungsionalisasi. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahkan atau dipasrahkan dan dibiarkan untuk mengatur serta mengurus sendiri bagian-bagian urusan pemerintahan. Penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan lebih rendah mengatur serta mengurus urusan pemerintahannya tertentu itu dapat bersifat penuh atau tidak penuh. Penuh, apabila nanti penyerahan itu mencakup semua wewenang untuk mengatur serta mengurus, baik mengenai asas-asas maupun cara melaksanakannya. Tidak perlu penuh, tetapi hanya terbatas pada cara menjalankan wewenang untuk mengatur serta mengurus urusan pemerintahan tertentu. Penyerahan atau membiarkan mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya adalah otonomi, sedangkan yang hanya terbatas pada cara menjalankannya adalah tugas pembantuan.

Pelaksanaan otonomi daerah di Negara Indonesia sungguh sudah dimulai sejak awal dari kemerdekaan bangsa ini, bahkan sejak pada masa Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda sudah melakukan. Perlunya adanya sistem setiap otonomi daerah berdasarkan oleh para pendiri Negara Republik Indonesia ketika menyusun Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengingat letak geografis serta kondisi sosiologis masyarakat Indonesia yang terbesar di berbagai semua pulau serta terdiri atas berbagai semua suku, semua agama, semua ras, serta golongan-golongan.

Instansi Pemerintah Daerah harus dapat mengakomodir atau mengatur kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah artinya yaitu dengan adanya beberapa Peraturan Daerah tersebut tidak menghambat investasi ke daerah-daerah. Maka begitu pentingnya melaksanakan evaluasi Peraturan Daerah adalah untuk mengetahui semua kekurangannya yang ada.

kedudukan Pemerintahan Lokal di dalam suatu Negara, terkhusus di Negara Indonesia pernah yaitu memunculkan perdebatan di lingkungan akademisi terhubung dengan peristilahan yang akademisi. Adanya yang menggunakan istilah Pemerintah Daerah serta adanya pula yang mempergunakan istilah Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah mengandung istilah lebih tepatnya lagi dipergunakan untuk menyebutkan satuan pemerintah di bawah pemerintah pusat yang memiliki wewenang pemerintahan itu sendiri. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraannya urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah tertuang juga di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah Daerah itu diperuntukan untuk mengatakan satuan pemerintahan yang rendah dibawah pemerintahan Pusat (*central Government*) yang berkewenangan untuk melaksanakan pemerintah sendiri (urusan pemerintahan sendiri) dengan menggunakan sebagian organ yang sengaja dibentuk sendiri. Jadi istilah Pemerintahan Daerah lebih tepat untuk dipergunakan melaksanakan serta untuk menyebutkan kegiatan yang akan dilakukan oleh daerah-daerah Otonom dalam pelaksanaan urusan dan wewenang pemerintahan itu sendiri.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan unsur Pemerintahan Daerah yang tatanan susunanya mencerminkan sebagai perwakilan seluruh rakyat di daerah-daerah yang ada di Negara Inonesia. Bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan tugas, kewenangan Pemerintah serta Daerah yang disebut dengan bidang legislatif. Sebagai unsur Pemerintahan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat



Daerah mempunyai kedudukan sesuai atau yang setingkat dengan Kepala Daerah. Kedudukan serta Tugas dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur lembaga Pemerintahan Daerah. Sebagai unsur lembaga Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tanggungjawab yang besar serta sama dengan Pemerintah Daerah dalam rangka menjalankan roda-roda didalam kehidupan Pemerintahan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu istilahnya menjadi mitra kerja serta memiliki atau mempunyai kedudukan yang sangat sejajar dengan Pemerintah Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilengkapi dengan beberapa fungsi-fungsi, yaitu fungsi legislasi yang bertugas berbentuk Peraturan Daerah yang dilakukan ketika bersama-sama Kepala Daerah dalam hal ini ialah Bupati atau Walikota. Kemudian fungsi Anggaran yang ada bersama kepala daerah menyusun serta menetapkan Anggaran Pendapatan yang ada atau Belanja Daerah (APBD) tiap tahun ke tahun. Serta perlu adanya fungsi pengawasan sebagai berikut dengan dilakukannya pengawasan dalam melaksanakan undang-undang, Peraturan Daerah serta Peraturan Kepala Daerah.

Sesuai dengan Pasal 366 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebutkan bahwa:

1. DPRD Kabupaten/Kota mempunyai wewenang dan tugas:
  - a. Membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
  - b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota;
  - c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota;
  - d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota kepada menteri dalam negeri melalui Gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;

- e. Memilih Wakil Bupati/Wakil Walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Bupati/Wakil Walikota;
  - f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
  - g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota;
  - h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
  - i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
  - j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - k. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat 1 di atur dalam peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang Tata Tertib.

Selain tugas dan wewenang di atas DPRD juga mendapatkan hak yang diatur dalam Pasal 371 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebutkan bahwa:

- 1. DPRD kabupaten/kota berhak:
  - a. Interpelasi;
  - b. Angket; dan
  - c. Menyatakan pendapat.

Sesuai dengan hal di atas berkenaan dengan Pemerintahan Daerah, tugas dan wewenang DPRD serta hak yang dimiliki menurut undang-undang, maka dalam hal ini terkait dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan BatuBara. Dalam hal ini bagaimana fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut mengenai

adanya pengelolaan untuk memberi kejelasan dalam aspek perencanaan, peruntukan, tata laksana, perijinan dan daya guna bagi pembangunan daerah dengan tetap memperhatikan kelestarian dan kelanjutan lingkungan hidup.

Terkait hal tersebut di atas banyak hal yang tidak sejalan dengan amanat Peraturan Daerah maupun yang menyebabkan banyak konflik hukum diantaranya banyaknya tambang yang tidak sesuai dengan izin serta pengelolaan lingkungan dari hasil pertambangan yang menyebabkan masyarakat Kutai Kartanegara melakukan aksi Gerakan Sosial damai maupun Demonstrasi di areal lingkungan pertambangan Kabupaten Kutai Kartanegara.

Berdasarkan latar belakang di atas maka dengan ini penulis memfokuskan untuk mengambil judul yaitu **IMPLEMENTASI FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN BUPATI DI KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA.**

## **Pembahasan**

### **A. Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Dan Peraturan Bupati Di Kabupaten Kutai Kartanegara**

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, posisi DPRD ditempatkan pada posisi yang sangat strategis dan menentukan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi pengawasan peraturan daerah sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi maupun konflik terhadap masyarakat bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut, dengan adanya pengawasan DPRD akan

dapat memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal.

Terkait hal di atas bila dikaitkan dengan teori kewenangan menurut SF. Marbun yang menyebutkan bahwa Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum. Hal di atas dapat kita lihat bahwa adanya kewenangan dari DPRD Kutai Kartanegara terkait dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati bahwa DPRD disini berhak untuk bertindak apabila dalam suatu aturan itu melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun tidak sesuai dengan kondisi masyarakat Kabupaten Kutai Kartanegara, sehingga DPRD juga dapat melakukan berbagai hal dalam pengawasan sehingga apa yang diinginkan oleh suatu aturan yang dibuat dapat terealisasi sesuai dengan kehendak dari aturan tersebut. Sering kali dapat kita lihat tidak sedikit maupun banyak dari pihak eksekutif yang menjalankan aturan tidak sesuai dengan yang ada khususnya yang sering melakukan demonstrasi yang berada di wilayah areal pertambangan dan disinilah dapat kita lihat bahwa apakah DPRD khususnya di Kabupaten Kutai Kartanegara dapat menuangkan aspirasi masyarakatnya sesuai dengan culture yang ada.

Terkait dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan BatuBara masih dapat kita lihat masyarakat yang berada di beberapa daerah pertambangan masih dalam tahap ekonomi tingkat bawah, hal ini berarti bahwa ada program yang tidak berjalan sesuai dengan perencanaan awal dan disinilah tugas besar DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara untuk memperjuangkan hal tersebut.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan politik, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah beserta perangkat daerah) yang lebih bersifat kebijakan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administratif, sebab DPRD adalah lembaga politik seperti penggunaan anggaran yang telah dialokasikan disalah gunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara.

Fungsi, tugas, wewenang dan hak DPRD diharapkan DPRD mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi kontrol terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Menurut Mardiasmo<sup>4</sup> ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan diluar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD, untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan Audit merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada. Fungsi pengawasan DPRD mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari perda itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam perda.<sup>5</sup>

Pengawasan DPRD apabila dikaitkan dengan hal di atas maka artinya dalam hal ini apapun bentuk aturan yang telah dikeluarkan oleh Bupati dan lebih khususnya terkait dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan BatuBara wajib untuk melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah tersebut, sehingga dapat dikatakan bahwa dengan berjalannya pengawasan sesuai dengan fungsinya maka DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara sudah dapat dikatakan bekerja dengan tugas serta fungsi dari jabatan yang ia terima.

Kewenangan dan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan

---

<sup>4</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm. 219.

<sup>5</sup> Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, (Jakarta: Adeksi, 2004), hlm. 73.

Mineral dan Batubara jika kita lihat mengenai teori efektivitas hukum Berdasarkan teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor. *Pertama*; faktor hukumnya sendiri (undang-undang). *Kedua*; faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. *Ketiga*; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. *Keempat*; faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. *Kelima*; faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Sehingga agar hukum tersebut berjalan efektif yang harus dilihat adalah hukum itu sendiri, dimana tujuan hukum itu adalah memberikan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Hukum yang dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah, dimana peraturan daerah itu dibuat harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat agar peraturan tersebut tidak hanya mengatur masyarakat tetapi memberikan kemanfaatan dan kesenangan bagi masyarakat. Jika peraturan daerah khususnya Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan BatuBara sudah dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat maka dari segi pemerintah dan para aparat yang menjalankan peraturan daerah tersebut, harus menjalankan atau menerapkan aturan hukum secara adil, karena jika berbicara tentang kepastian hukum, kepastian hukum ini sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang pemerintah memutuskan suatu pelanggaran secara penerapan peraturan daerah saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, tetapi masih banyak aturan-aturan yang hidup dalam masyarakat yang juga mengatur kehidupan masyarakat. Kewenangan DPRD mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud *good governance* seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam

memberikan pelayanan kepada warganya.<sup>6</sup> Peningkatan peran legislatif (DPRD) yang sebenarnya dimaksudkan agar terciptanya “*check and balances*”, ternyata telah menimbulkan keadaan yang tidak diharapkan sering terdengar pernyataan penolakan anggota DPRD terhadap laporan pertanggung jawaban kepala daerah jauh sebelum laporan tersebut disampaikan, dibahas dan diklarifikasi disertai ancaman akan dijatuhkan misi tak percaya. Hal ini berarti fungsi pengawasan DPRD tidak profesional. Kewenangan DPRD untuk mengawasi pelaksanaan perda kewenangannya kurang diatur secara rinci. Akibatnya masing-masing DPRD menjabarkan fungsi pengawasan sesuai dengan apa yang diinginkan, akhirnya fungsi pengawasan seringkali menjadi alat politik tertentu dan tidak menjadi alat penyempurnaan kinerja politik yang demokratis dan akuntabel.

Implementasi dari Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan BatuBara terkait dengan teori kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara. Hal ini berarti bahwa peraturan tentang pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di Kabupaten Kutai Kartanegara dapat diawasi oleh DPRD sesuai dengan fungsinya sebagai lembaga pengawasan yang diamanatkan oleh Undang-Undang.

Sebelum kebijakan daerah yang membebani masyarakat tersebut berlaku dan mengikat umum sangat logis jika dilakukan preview secara terkoordinasi agar pemberlakuan perda tersebut tidak menimbulkan masalah di kemudian hari, sebagaimana yang terjadi pada masa pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pembatalan Perda yang membebani masyarakat sangat merugikan karena masyarakat tidak dapat menuntut pengembalian hak-hak yang telah diberikan akibat berlakunya perda tersebut, karena pembatalan tersebut bersifat prospektif.

Pasal 3 Huruf e, f, dan g Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dinyatakan bahwa:

---

<sup>6</sup> Syamsuddin Haris, *Desentralisasi & otonomi Daerah*, (Jakarta: LIPI Press 2005), hlm. 147.

1. memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan;
2. melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB; dan
3. memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas dapat kita lihat bahwa Undang-undang Administrasi Pemerintahan mengatur mengenai perlindungan hukum masyarakat, harus melaksanakan ketentuan aturan dengan melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada warga masyarakat. Jika kita kaitkan dengan hal mengenai adanya penerapan Peraturan Daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara dalam hal empiris bahwa apa yang dimanatkan oleh undang-undang ini juga melanggar dari pada tujuan yang sebenarnya, dikarenakan terciptanya konflik mengenai aturan yang dibuat oleh pemerintah sendiri khususnya di Kabupaten Kutai Kartanegara. Dalam hal ini eksekutif sebagai bagian pelaksana dari ketentuan perundang-undangan.

Gubernur dan Bupati/Walikota semestinya menindaklanjuti hasil evaluasi paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila tidak ditindaklanjuti Menteri dapat membatalkan berlakunya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan Peraturan Menteri. Demikian pula apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti hasil evaluasi, Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan Peraturan Gubernur. Apabila keputusan pembatalan ini tidak dapat diterima dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, maka Gubernur atau Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak pembatalan diterima.

Selain evaluasi digunakan pula istilah klarifikasi yang bermakna pengawasan represif untuk kebijakan daerah di luar muatan yang harus dievaluasi. Dalam ketentuan ditentukan proses klarifikasi beserta bentuk hukum pembatalannya yakni Peraturan Presiden: Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan. Pemerintah (Mendagri) melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah untuk melihat apakah perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan



yang lebih tinggi. Jika ditemukan adanya pertentangan maka perda tersebut dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden. Selain pengawasan terhadap kebijakan daerah ditentukan secara eksplisit juga diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Perkembangan pengaturan ini dapat menimbulkan bias pemahaman terhadap perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dan kepala daerah. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberlakukan proses pembentukan dan penetapan Perda mutatis mutandis dengan Undang-Undang. Tidak ada ketentuan yang mengatur tentang proses evaluasi Perda kepada satuan pemerintahan yang lebih tinggi secara berjenjang. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, untuk ditetapkan menjadi perda. Sementara itu rumusan norma dengan sangat tegas menyatakan pembentukan perda dilarang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum. Sesuatu yang sangat sulit bagi daerah untuk mengimplementasikan kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berdasarkan prinsip otonomi riil karena yang menjadi pegangan daerah bukan lagi Undang-Undang pemerintahan daerah tetapi peraturan perundang-undangan sektoral. Padahal kondisi muatan peraturan perundang-undangan sektoral belum sejalan dengan tuntutan otonomi daerah. Jika dalam kondisi seperti ini perda dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sementara peraturan tersebut belum dilakukan penyesuaian, maka yang terjadi pembentukan perda tidak lagi dalam rangka menjamin kepentingan masyarakat melainkan hanya untuk menjalankan peraturan Pusat yang masih belum sinkron. Pengetatan pengawasan ini pada akhirnya menimbulkan keengganan daerah untuk merumuskan peraturan tersebut sesuai kondisi daerah. Beberapa daerah dihindangi rasa ketakutan jika peraturan tersebut nantinya dibatalkan sehingga lebih memilih menerapkan bunyi ketentuan Peraturan Pemerintah adanya. Padahal untuk pembentukan organisasi tersebut harus disesuaikan dengan penghitungan kondisi daerah masing-masing

berdasarkan indikator yang telah ditentukan. Pengawasan terhadap kebijakan daerah dalam kenyataan tidak hanya diatur oleh Peraturan Pemerintah, Keppres atau Kepmendagri. Pengawasan terhadap Ranperda ditentukan pula dalam Permendagri Nomor 28 Tahun 2008 Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah. Untuk pembentukan Perda Rencana Tata Ruang Daerah dilakukan melalui tahapan: (1) pengawasan preventif yang menggunakan format istilah Konsultasi dan Evaluasi. (2) pengawasan represif yang disebut dengan klarifikasi. Konsultasi dimaksud adalah sinkronisasi dan/atau harmonisasi atas substansi teknis rancangan perda untuk disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Pulau/Kepulauan, dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi.

Menurut Sujatno, pengawasan dalam hubungannya dengan pemberdayaan bahwa pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif bila diperlukan, untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana.<sup>7</sup>

Pembentukan Peraturan daerah maupun Peraturan Bupati di Kabupaten Kutai Kartanegara dalam hal pelaksanaan Peraturan mengenai pengelolaan pertambangan mineral dan batubara seharusnya DPRD harus lebih semaksimal mungkin dalam hal melakukan pengawasan agar perencanaan dari awal sesuai dengan hasil akhir serta dapat memberikan kemakmuran kepada masyarakat Kutai Kartanegara.

Dalam hal ini mengenai Peraturan Daerah yang telah ada adalah menekankan bahwa bagaimana dari tindakan pembuat aturan terhadap respon masyarakat maupun pelaksanaan dari Peraturan Daerah yang ada, sehingga dapat terlihat adanya sinkronisasi antara Perda yang dibuat dengan keinginan masyarakat yang sesuai dengan kehendaknya berdasarkan kondisi sosiologis yang ada.

## **2. Kendala Dalam Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Dan Peraturan Bupati Di Kabupaten Kutai Kartanegara**

Pertama-tama yang harus dipahami sebagai lembaga politik adalah sifatnya sebagai lembaga politik tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi

---

<sup>7</sup> Sujatno, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia, 1986), hlm. 17.

jalannya pemerintahan. Perspektif sebagai lembaga politik, prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis daripada politis. Meskipun seseorang bergelar Profesor maupun Doktor, jika yang bersangkutan tidak dipercaya oleh rakyat, ia tidak bisa menjadi anggota DPRD. Sebaliknya, meskipun seseorang hanya tamat Sekolah Menengah Pertama (SMP), tetapi ia mendapat kepercayaan dari rakyat, maka yang bersangkutan "*legitimate*" untuk menjadi anggota DPRD.

Akan tetapi berbagai kasus yang terjadi dilingkungan DPRD belakangan ini mengindikasikan bahwa kredibilitas DPRD sebagai lembaga pengawasan politik diragukan. Salah satu penyebab utamanya adalah bahwa banyak kelompok dalam DPRD sendiri belum mampu melaksanakan tata pemerintahan yang baik dan demokratis. Singkatnya, jika DPRD tidak dapat menjadikan dirinya sebagai lembaga yang bersih dan berwibawa, maka fungsi pengawasan akan cenderung tidak efektif dan sekedar menjadi alat politik kepentingan. Contoh yang bisa dilihat adalah kasus korupsi yang banyak dilakukan oleh DPRD. Hal ini menunjukkan jika anggota DPRD tidak melaksanakan tata pemerintahan yang baik dan demokratis. Selain itu dengan maraknya kasus korupsi di kalangan DPRD membuat kepercayaan masyarakat berkurang.

Selain itu, masyarakat juga mengkritik bahwa DPRD dinilai tidak profesional. DPRD dianggap tidak profesional karena belum/tidak mampu mengoptimalkan fungsi pengawasan, sehingga penyerapan anggaran oleh eksekutif berjalan nyaris tanpa pengawasan yang berarti. Akibatnya, pembangunan yang seharusnya bermanfaat untuk rakyat, cenderung dilaksanakan secara "asal-asalan" oleh pemerintah daerah.

Setidaknya ada tiga anggapan yang sering muncul tentang pelaksanaan fungsi DPRD. Pertama, DPRD dianggap kurang mampu melaksanakan fungsinya sebagai mitra yang seimbang dan efektif terhadap Kepala Daerah. Anggapan ini umumnya muncul dari para pengamat politik yang cenderung menilai peranan Kepala Daerah masih cukup dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kedua, DPRD dianggap terlalu jauh mencampuri bidang tugas Kepala Daerah, sehingga cenderung menyimpang dari fungsi utamanya sebagai badan

pemerintahan daerah yang menyelenggarakan fungsi legislasi dan pengawasan. Anggapan ini muncul dari pejabat eksekutif daerah. Ketiga, DPRD dianggap tidak memperoleh kesempatan yang seimbang dengan Kepala Daerah untuk merumuskan kebijakan pemerintahan daerah. Anggapan ini umumnya muncul dari kalangan anggota DPRD. Hal tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD masih lemah.

Kendala lain dalam hal fungsi Pengawasan DPRD terhadap Peraturan Daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara selain dari hal di atas. Adapun hal lain yakni:<sup>8</sup>

1. Banyaknya Anggota DPRD kabupaten Kutai Kartanegara yang belum memahami fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati.
2. Banyaknya produk peraturan Daerah yang dikeluarkan setiap tahun yang tidak segera diikuti dengan peraturan Bupati sebagai peraturan pelaksanaan.
3. Peraturan Bupati dibuat hanya oleh eksekutif tanpa adanya persetujuan dari DPRD kabupaten Kutai Kartanegara mengenai isi dari Peraturan tersebut.

Lemahnya pengawasan oleh DPRD, diindikasikan dari banyaknya pengaduan masyarakat tentang ketidakberesan pelaksanaan pembangunan. Namun disayangkan tidak mendapat respons dan perhatian yang memadai oleh anggota DPRD. Fungsi pengawasan masih dianggap sepele oleh mayoritas anggota DPRD. Namun hal yang berbeda terjadi, apabila pengawasan terkait anggaran. Anggota cenderung lebih tanggap terhadap hilangnya anggaran. Kalau melaksanakan fungsi pengawasan anggaran, DPRD cukup tanggap dan sering berebut antara sesama anggota DPRD untuk menanganinya. Sebaliknya, hal yang berbeda terjadi jika terkait dengan pengawasan pembangunan, DPRD cenderung kurang tanggap dan terkesan ogah-ogahan.

Masih banyak diantara anggota dewan yang belum memahami fungsi pengawasan yang seharusnya dilaksanakan oleh DPRD dalam panyelenggaraan pemerintahan daerah. Perlu dipahami pula bahwa dalam sistem pengawasan selain meliputi pengawasan politik, dikenal pula pengawasan fungsional, pengawasan melekat dan pengawasan masyarakat, sehingga dapat dihindari

---

<sup>8</sup> Wawancara dengan Firnadi Insan, Anggota DPRD Kutai Kartanegara, 15 November 2016.

adanya tumpang tindih (*over lapping*) diantara berbagai lembaga pengawasan dalam melaksanakan fungsinya, pada gilirannya diharapkan efektivitas sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah tertib dan lancar dalam suasana yang kondusif dapat tetap terjaga. Jika ini tidak dipahami oleh DPRD Kutai Kartanegara, maka tidak mustahil akan terjadi gesekan antara DPRD dengan lembaga-lembaga pengawas yang ada.

Dengan kewenangan yang ada terkait dengan teori pengawasan menurut Menurut Joseph A. Maciarello dalam Nawawi, proses pengawasan itu mencakup: *Expection* (merumuskan apa yang diinginkan dari kekayaan yang dimiliki), *Alocation* (mengalokasikan sumber yang ada untuk mencapai tujuan yang diinginkan tersebut), *Monitoring Performance* (mencatat dan memonitor hasil kerja), *Corrective Actions* (melakukan tindakan koreksi jika hasil kegiatan berbeda dengan tujuan yang ditetapkan).

Pelaksanaan pengawasan efektif dapat tercapai jika pengawasan bersifat objektif, preventif, adanya keluwesan dalam pengawasan dan pengawasan harus memperhatikan pola dasar organisasi. Pelaksanaan pengawasan yang lebih penting yaitu pengawasan bukan mencari siapa yang melakukan kesalahan, tetapi mencari kebenaran terhadap hasil pelaksanaan pekerjaan demi perbaikan dimasa mendatang.

Seketika hal di atas telah dilakukan maka dalam hal ini menurut teori efektivitas hukum bahwa dalam mewujudkan penegakan hukum tidak saja di perlukan norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai substansi hukum (*legal substance*), tetapi diperlukan juga lembaga atau badan penggeraknya sebagai struktur hukum *legal structure* dan dengan didukung oleh perilaku hukum atau kultur hukum *legal culture* seluruh komponen masyarakat sebagai budaya hukum. Ketiga elemen ini dikatakan sebagai susunan sistem hukum *there element of legal system* oleh Lurence M. Friedmen. Hukum itu merupakan gabungan antara komponen:

#### 1. Struktur

Kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen

ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

## 2. Substansi

Sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.

## 3. Kultur

Terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

Dari ketiga komponen sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman harus dimanfaatkan dan digunakan fungsinya masing-masing, agar dalam pengawasan peraturan daerah oleh DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara dapat berjalan dengan baik. Ketiga komponen tersebut saling terkait dan pelaksanaan masing-masing komponen harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Teori ini relevan digunakan dengan keadaan di Kabupaten Kutai Kartanegara dimana ketiga elemen tersebut memiliki fungsi dan corak khas dalam kehidupan masyarakat.

Secara umum tugas DPRD pada aspek legislasi sudah dapat dilaksanakan dengan cukup baik, akan tetapi masih lemah dalam membuat perda inisiatif. Beberapa kelemahan dari anggota DPRD terkait dengan tugas legislasi ini, antara lain :<sup>9</sup>

- a. Belum maksimalnya kemampuan anggota DPRD dalam keilmuan legal drafting.
- b. Kurangnya sosialisasi perda terhadap masyarakat.
- c. Kurang adanya konsultasi publik, sehingga masyarakat kurang berpartisipasi dalam pembuatan perda yang partisipatif
- d. Belum adanya staf ahli di bidang hukum untuk pendalaman dan perancangan perda inisiatif DPRD.

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan Didik Agung, Anggota DPRD Kutai Kartanegara, 15 November 2016.

- e. Perlu ditingkatkan adanya kajian raperda dari beberapa komponen masyarakat sesuai dengan perda yang akan dibahas.

Kelima hal di atas seharusnya DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara dalam hal ini lebih memfokuskan agar kedepan tidak ada lagi kendala-kendala yang muncul baik dalam perencanaan peraturan daerah sampai pelaksanaan dapat betul-betul sesuai dengan kehendak masyarakat Kabupaten Kutai Kartanegara khususnya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan BatuBara.

### **3. Solusi Terhadap Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Dan Peraturan Bupati Di Kabupaten Kutai Kartanegara**

DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan, diharapkan benar-benar dapat memastikan bahwa pemerintah daerah berpihak pada kepentingan publik, dan harus mampu mewujudkan tujuan dan kepentingan bersama yang sudah disepakati dalam proses legislasi dan penganggaran. Aspirasi masyarakat pada hakekatnya secara melembaga sudah terwakili melalui wakil-wakilnya di DPRD, khususnya dalam bidang pengawasan.

Namun demikian, fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD terhadap peraturan daerah belum atau tidak dirasakan masyarakat sehingga timbul anggapan pengawasan kurang efektif dan tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Fungsi pengawasan DPRD dinilai sebagian besar masyarakat belum optimal yang diakibatkan belum terlaksananya peraturan daerah khususnya dibidang pertambangan. Sesungguhnya pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan sistem pengawasan politis yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi.

Teori yang dikemukakan oleh Ulbert Silalahi yang menyatakan bahwa pengawasan adalah proses pemantauan kegiatan organisasional untuk mengetahui apakah kinerja aktual sesuai dengan standard dan tujuan organisasional yang di harapkan. Kinerja aktual diketahui dari usaha-usaha optimasi pemanfaatan sumber-sumber dan pelaksanaan tugas-tugas, sementara kesesuaian kinerja aktual dan tujuan yang diharapkan diketahui dengan membandingkan hasil yang dicapai

dengan standar organisasi, yaitu apakah masukan lebih besar, sama dengan atau lebih kecil dari keluaran.

Adanya teori di atas terkait dengan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD tentang Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan BatuBara dapat dilihat bahwa seharusnya apabila peraturan daerah tersebut tidak sesuai dengan suatu hasil yang diharapkan maka haruslah ada suatu tindakan yang dilakukan agar perda tersebut berfungsi sesuai dengan kehendak masyarakat. Artinya dalam hal ini pengawasan politis yang dimaksud bukan hanya strategis dan teknis administrasi tetapi lebih kepengawasan yang bersifat penerapan dalam suatu bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga eksekutif terhadap masyarakat. Jadi dalam hal ini dapat dibantahkan bahwa DPRD selama ini bukan hanya mengawasi dalam hal strategi dan teknis administrasi tetapi lebih kesemua kebijakan pemerintah yang menyalahi aturan yang telah ada dalam hukum positif di Indonesia.

DPRD yang sekaligus menjadi anggota partai politik tertentu semestinya dapat menjadi bagian dari sistem yang mengkritisi kinerja eksekutif dan aturan-aturan yang dijalankan dalam pemerintahan eksekutif. Akan tetapi, tidak semua di DPRD memiliki sikap yang kritis terhadap Pemerintah Daerah. Kondisi ini bukan hanya meliputi anggota dewan yang berasal dari partai yang berkuasa, tetapi juga anggota DPRD di luar partai yang berkuasa seringkali berpihak pada partai yang berkuasa. Dalam penerapan hal ini memang dibenarkan karena dapat dilihat dalam pemilu 2014 yang telah lalu banyaknya masyarakat sendiri yang memilih wakil rakyatnya bukan karena kemampuan akan tetapi karena materi yang diberikan, hal inilah juga yang menyebabkan lembaga DPRD kurang banyak bekerja untuk rakyat dikarenakan rakyatnya sendiri yang tidak memilih dengan penilaian kriteria yang benar-benar menjalankan tugas dengan baik.

Sebenarnya DPRD adalah lembaga politik. Sifatnya sebagai lembaga politik tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Prasyarat pokok untuk menjadi anggota DPRD adalah kepercayaan (legitimasi) rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis. Faktanya, para anggota DPRD berasal dari berbagai latar belakang yang sangat beragam. Sistem



Pemilihan Umum Indonesia yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil) memang membuka peluang bagi semua komponen dalam masyarakat untuk memilih dan dipilih sebagai wakil rakyat (anggota DPRD). Keberagaman yang ada dalam keanggotaan DPRD semestinya dijadikan sebagai kekuatan dalam menjalankan tugas dan fungsi DPRD. Para anggota DPRD seyogyanya melakukan introspeksi dan menyadari bahwa masih terdapat berbagai kekurangan atau kelemahan, sehingga kekurangan dan kelemahan tersebut dapat dicarikan solusi guna memperbaiki dan menguatkan pelaksanaan fungsi yang melekat pada lembaga DPRD.

DPRD di masa mendatang tidak boleh lagi menutupi kelemahannya dengan berlindung di balik ketidakseragaman latar belakang anggotanya. Semua anggota DPRD seyogyanya berupaya untuk meningkatkan perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif dalam mengawasi peraturan daerah dengan sebaik-baiknya. Instrumen yang dapat digunakan untuk itu adalah segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan rencana anggaran yang telah ditetapkan dan disepakati bersama.

Setiap anggota DPRD semestinya menyadari dan melaksanakan fungsi-fungsi yang melekat pada dirinya sebagai anggota DPRD (fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan) secara optimal. DPRD dalam melaksanakan fungsi tersebut perlu menghimpun dukungan informasi seluas-luasnya dari masyarakat. Artinya, DPRD membuka peran serta atau partisipasi aktif masyarakat untuk turut melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah termasuk dalam mengawasi sepak terjang DPRD itu sendiri.

Banyak cara yang dapat dilakukan oleh DPRD untuk mengatasi berbagai kekurangan dan kelemahannya. DPRD dimungkinkan untuk menggunakan tenaga ahli atau pakar di bidangnya yang berasal dari luar anggota DPRD. Para ahli atau pakar dapat direkrut oleh DPRD menjadi staf ahli atau dalam bentuk mitra bestari. Para anggota DPRD juga harus rajin mengumpulkan informasi dari masyarakat. Informasi dari masyarakat dapat dikumpulkan dengan berbagai cara, seperti penjangkaran informasi melalui kotak pos, layanan pengaduan melalui telepon atau handphone, penjangkaran informasi melalui media elektronik seperti internet (website, facebook, e-mail dan sebagainya), melalui media massa, dan penjangkaran

informasi langsung ke sumbernya melalui kunjungan secara berkala dan inspeksi mendadak ke masyarakat.

Semua informasi yang dibutuhkan oleh DPRD tersedia dalam masyarakat, tergantung bagaimana DPRD dapat menggali informasi yang mereka dibutuhkan. DPRD semestinya menjalin hubungan baik dengan semua komponen masyarakat di berbagai level dan bidang seperti LSM, tokoh agama, tokoh pemuda, mahasiswa, pengusaha, organisasi profesi, budayawan, seniman, tokoh pendidikan, forum Kepala Desa, organisasi kerukunan tani dan nelayan, majelis ta'lim dan sebagainya.

Hal ini penting dilakukan mengingat intensitas DPRD dalam menjalin komunikasi dengan pihak masyarakat relatif terbatas. Selama ini terkesan bahwa DPRD kurang dekat dengan warga masyarakat yang diwakilinya. DPRD cenderung sibuk dengan kepentingan dan urusannya sendiri, sehingga kepentingan masyarakat yang diwakilinya cenderung terabaikan. Kondisi ini memunculkan kesan dalam masyarakat, seolah-olah para anggota DPRD hanya membutuhkan rakyat atau mau dekat dengan rakyat pada saat pemilihan umum saja, setelah terpilih dan dilantik menjadi anggota DPRD rakyat ditinggalkan.

Menurut Awang Yacop Lukman langkah mendasar untuk menguatkan fungsi pengawasan di DPRD Kutai Kartanegara dapat dilakukan sebagai berikut :

- (1) Merumuskan batasan tentang lingkup kerja dan prioritas pengawasan;
- (2) Merumuskan standar akuntabilitas yang baku dalam pengawasan yang dapat diterima oleh lembaga yang menjadi sasaran dan mitra pengawasannya. Standar akuntabilitas yang baku harus dimiliki dan dipahami oleh DPRD, agar dapat menghindarkan diri dari politisasi fungsi pengawasan dan terhindar dari dampak negatif yang mungkin ditimbulkannya;
- (3) Merumuskan standar atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kebijakan publik dikatakan berhasil, gagal atau menyimpang dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang telah ditetapkan;
- (4) Merumuskan rekomendasi serta tindak lanjut dari hasil pengawasan, baik itu pada tingkat kebijakan, proyek, atau kasus-kasus tertentu. Semua itu harus dirumuskan dalam Tata Tertib DPRD, sehingga alat kelengkapan dewan

yang akan melakukan fungsi pengawasan memiliki satu pemahaman yang sama meskipun berasal dari fraksi yang berbeda-beda.<sup>10</sup>

Perlu diingat bahwa Kepala Daerah sebagai mitra kerja DPRD tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan hanya sebatas menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada DPRD yang berupa progress report kinerja pemerintah daerah selama satu tahun anggaran. Berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD tidak lagi dalam kapasitas untuk menerima atau menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Pemerintah dan DPRD bukanlah berada pada posisi yang saling berhadapan, oleh karena itu memposisikan Pemerintah Daerah dan DPRD pada dua kutub yang berlawanan adalah sebuah tindakan yang tidak tepat dalam konteks otonomi daerah, karena kedua lembaga publik ini merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah.

### **Simpulan**

1. Fungsi pengawasan DPRD sesungguhnya merupakan sistem pengawasan politis yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Pengawasan politis sangat terkait dengan kepentingan masyarakat yang ditujukan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah berpihak pada kepentingan masyarakat. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD sampai saat ini dinilai masih belum optimal dalam mengawasi jalannya pemerintahan di daerah. Fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD belum/tidak dirasakan masyarakat sehingga timbul anggapan bahwa pengawasan DPRD kurang efektif dan tidak sesuai dengan harapan masyarakat.
2. Beberapa kendala fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati di Kabupaten Kutai Kartanegara yakni:
  - a. Banyaknya Anggota DPRD kabupaten Kutai Kartanegara yang belum memahami fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati.

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Awang Yacop Luqman, Anggota DPRD Kutai Kartanegara, 20 Nopember 2016.

- b. Banyaknya produk Peraturan Daerah yang dikeluarkan setiap tahun yang tidak segera diikuti dengan Peraturan Bupati sebagai peraturan pelaksanaan.
  - c. Peraturan Bupati dibuat hanya oleh eksekutif tanpa adanya persetujuan dari DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara mengenai isi dari Peraturan tersebut.
  - d. Belum maksimalnya kemampuan anggota DPRD khususnya Badan Perancangan Peraturan Daerah dalam memahami Peraturan Daerah.
  - e. Kurangnya sosialisasi Peraturan Daerah terhadap masyarakat.
3. Berbagai cara dapat dilakukan oleh DPRD dalam upaya mengoptimalkan pelaksanaan fungsi pengawasan dengan mengefektifkan penjangkaran informasi dari masyarakat, antara lain: mengoptimalkan layanan pengaduan melalui penyediaan kotak pos, telepon/handphone, media elektronik, media massa dan penjangkaran informasi langsung ke sumbernya melalui kunjungan secara berkala dan inspeksi mendadak ke masyarakat.

Hal-hal mendasar yang perlu dibenahi dalam upaya mengoptimalkan fungsi pengawasan DPRD antara lain;

- a. Merumuskan batasan lingkup kerja dan prioritas pengawasan;
- b. Merumuskan standar akuntabilitas yang baku dalam pengawasan;
- c. Merumuskan standar atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kebijakan publik dikatakan berhasil, gagal atau menyimpang dari RKPD yang telah ditetapkan; dan
- d. Merumuskan rekomendasi serta tindak lanjut dari hasil pengawasan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Sanit, Arbi. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: CV Rajawali, 1985.
- Syamsul, Inosentius. *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, Jakarta: Adeksi, 2004.
- Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UII Press, 2002.
- Sujatno. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Jakarta: Ghalia, 1986.
- Haris, Syamsuddin. *Desentralisasi & otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press, 2005.
- Abdi, Yuhana. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan Di Indonesia Dan Masa Depan MPR*. Bandung Fokus: Media, 2013.

### Peraturan perundang-undangan

- Republik Indonesia, Undang-undang Dasar Negara Tahun 1945.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang *Pemerintahan daerah*.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang *Administrasi Pemerintahan*.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang *Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.
- Republik Indonesia, Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara Periode 2014-2019.
- Republik Indonesia, Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara Nomor 2 Tahun 2013 tentang *Pengelolaan Pertambangan Mineral dan BatuBara*

